



Proceso de Integración de la UE

El caso “Dinamarca”



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Eliana Dam

eliana_dam@fibertel.com.ar
Universidad del Salvador
Facultad de Ciencias Sociales
Relaciones Internacionales
Tutor: Prof. Marcela Gorla

PARTE I –DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

■ Especificación del problema a investigar

El proceso de integración europeo, con sus cincuenta años de consolidación, ha experimentado numerosos avances y algunos retrocesos que pueden analizarse con el afán de entender mejor la dinámica comunitaria.

→ los trabajos no "INTERVIR" ⇒ DEMUESTRAN O NO.
Dinamarca ha sido un país que, en numerosas oportunidades, ha manifestado reservas respecto de los avances en materia de integración. Este trabajo intenta, en primera instancia, deducir si estos comportamientos pueden registrarse como hechos aislados dentro de un continuum de integración, o si por el contrario, han tenido repercusiones que puedan indicar que estemos ante la presencia de un "caso" particular.

En segundo lugar, si es que se confirmase la existencia del caso, el objetivo último de éste trabajo es determinar cuales son las variables causales que determinan el caso Dinamarca.

Sería un desafío plantear predicciones futuras del comportamiento danés frente a los nuevos retos de la Unión, es decir, ante las futuras ampliaciones, la constitución europea y la eventual adopción del Euro por parte de Dinamarca; pero ese es un trabajo que no incumbe al objetivo de esta tesis, por lo que lo dejaré abierto para la conclusión del lector –y quizá, sea materia prima para una próxima investigación. ✓

■ Objetivo

→ preguntas con las que NO se son preguntas de investigación
En primer lugar, el trabajo intentará definir si estamos ante la presencia de un caso. El primer objetivo, el más inmediato, es comprobar la existencia de particularidades en el comportamiento danés que sean sistematizables.

El segundo objetivo del trabajo, el más relevante, consiste en identificar las *causas* que llevan a Dinamarca a tener una mirada crítica ante la integración. Una visión pesimista más acentuada incluso que la del resto de los países miembros, independientemente los criterios de convergencia económica requeridos por la UE y las condiciones que señalan su aptitud para la cooperación.

Para explicar el caso Dinamarca como un ejemplo paradigmático dentro del proceso histórico de integración de la Unión Europea, primeramente voy a exponer cronológicamente el proceso de integración en sí.

Una vez descrito de manera breve y concisa el proceso histórico de la integración, focalizaré en dos momentos claves del proceso que ponen de manifiesto la mirada crítica danesa: el rechazo al Tratado de Maastricht, y la victoria del NO en el referendo relativo a la adopción del Euro como moneda única. Si ambas instancias responden a causas similares, entonces comprobaré la presencia de un caso.

Analizaré brevemente la repercusión internacional como manera de medir cualitativamente el alcance de estas medidas dentro del bloque, y pasaré a analizar las variables que creo determinantes en este patrón de conducta danés.

En el análisis del “por qué?” hay tres puntos que -al comienzo de esta investigación- considero influyentes en la conducta danesa:

1. la tradición de su política exterior, de corte pragmático y endo-orientado
2. el sistema de bienestar danés, que en su naturaleza puede verse amenazado por los criterios de convergencia económicos de la comunidad
3. su experiencia en materia de inmigración, que hace que los daneses lleguen a la década del 90 con una mirada crítica hacia la integración de nuevos grupos étnicos en su país

Finalmente, a través del análisis de estas variables intentaré determinar la relación de causalidad entre estos factores y la reticencia hacia la integración dentro de la Unión Europea del pueblo danés.

■ Marco teórico conceptual

Explicar el caso danés, con su combinación de elementos cooperativos y conflictivos dentro de la historia del desarrollo de la Unión Europea es una tarea difícil desde el punto de vista teórico. Las teorías tradicionales del realismo estado-céntrico o del supranacionalismo idealista fallan en explicar este fenómeno que a simple vista se presenta como paradójico, carente de orden aparente.

A lo largo de la historia de la hoy denominada Unión Europea han ido surgiendo teorías y revisiones de esas mismas teorías que, nacidas en un contexto histórico determinado, explicaron el fenómeno de la integración tal como se les presentaba en ese momento. Con el correr de los años, y con las marchas y contramarchas de un proceso que se presentaba cada vez más complejo, las diferentes teorías de relaciones internacionales fueron aportando diferentes nociones que hoy nos resultan de sumo interés a la hora de elaborar un paradigma comprensivo.

Los paradigmas, según Michael O'Neill¹, “no son fórmulas precisas ni dogmas rígidos, sino más bien mapas de ideas relacionadas y predicciones de resultados. Los paradigmas dan cuenta de un consenso intelectual sobre un fenómeno dado. Como tales, ofrecen un modelo de ‘realidad’; o al menos de lo que los comentaristas académicos asumen como tal.”

Los distintos paradigmas: el realista, el federalista, el neofuncionalista, a medida que va mutando el fenómeno que tratan de explicar, van siendo descontados (más que desacreditados), generando “cambios paradigmáticos” en el discurso

¹ O'Neill, Michael: The Politics of European Integration. Routledge, Londres y New York.

académico. Cada uno de ellos ilustra el flujo de relaciones característico de la época en la que han sido concebidos.

Como es de suponer, a lo largo del desarrollo de la integración europea, diferentes elementos se han ido combinando para dar lugar a diferentes paradigmas. Como bien dice O'Neill, "la integración es más bien un proceso de creación más que un resultado político terminado". En consecuencia, es pertinente tomarlo como una condición variable más que una entidad fija. Asimismo, todas las aproximaciones teóricas hacen referencia a un mismo fenómeno, aún ofreciendo explicaciones radicalmente opuestas de porqué se genera este estado de integración y cuales son las predicciones futuras.

El paradigma federalista tuvo mayor repercusión inmediatamente después de la segunda guerra mundial, en tanto que el neofuncionalismo emergió durante las décadas del '50 y '60. Posteriormente, las teorías estado-céntricas recuperaron ciertos elementos del realismo a mediados de la década del '60, y avanzando hacia la década del '80 se asistió al surgimiento del modelo de interdependencia compleja. Cada cambio paradigmático se correspondía con un cambio en el proceso de integración, en la medida que cada paradigma se probaba obsoleto ante una nueva realidad.

El modelo de interdependencia compleja toma elementos de cada uno de estos modelos teóricos y es, a mi entender, el sistema teórico que mejor explica el caso danés dentro del proceso de integración europeo. El modelo de interdependencia compleja podría clasificarse dentro del paradigma sincrético.

Rescata del paradigma estado-céntrico, el rol del Estado como ejecutor principal del proceso de integración, aunque no ya como entidad unívoca, sino como amalgama de intereses nacionales dentro de fronteras nacionales. Es decir, descarta la idea de Estado como "bola de billar" e introduce la figura del Estado permeable.

Asimismo, reconoce del supranacionalismo la lógica subyacente en la búsqueda de soluciones comunes ante problemas comunes, perseguida y ejecutada por grupos transnacionales a diferentes niveles. Pero no deja de reconocer que el equilibrio está dado por la tensión entre el nivel doméstico y el internacional, sin que uno u otro deba desaparecer como resultado de un juego de suma cero. Intenta explicar el sistema internacional tal cual es, y no como “debería” ser.

Paradigma sincrético: el modelo de interdependencia compleja

Sincretismo significa conciliación de diferentes doctrinas. La interdependencia compleja toma el mapa de integración europeo actual como un juego a dos niveles, donde los mismos coexisten de manera simultánea. Esta realidad es tomada como un proceso singular, que de ninguna manera implica un paso intermedio entre los dos extremos antes mencionados. No tiende al intergubernamentalismo ni al supranacionalismo. Es un proceso dialéctico que tiende a afianzarse más que a resolverse por uno u otro modelo.

Tampoco se pronuncia por la anarquía que caracterizaba al realismo en su explicación del sistema internacional. En cambio, plantea una analogía con un juego a dos niveles, en tanto que como juego se entiende evaluación estratégica de posibilidades. En el sistema de integración europeo veremos como se conjugan intereses domésticos vs. intereses internacionales, habiendo por momentos cooperación y por otro lado, conflicto. Se dan los dos elementos por etapas, y porqué no, hasta de manera simultánea. Dinamarca, en este contexto, puede presentar elementos cooperativos y funcionales a la integración en determinados sectores o áreas de interés, y negarse al mismo tiempo a colaborar en aspectos económicos o de defensa. La política, según el modelo de interdependencia compleja, se basa en el instinto humano de sobrevivir y prosperar. Por tanto, impone un cierto orden en el desorden aparente. No intenta explicar un estado ideal de integración, sino el estado mismo de conflicto y cooperación que se va dando dentro del bloque europeo de manera simultánea.

Putnam es quien mejor define la lógica de este juego a dos niveles. Por un lado está el nivel doméstico, donde identifica a diferentes grupos de interés compitiendo entre sí para persuadir al gobierno nacional de la relevancia de su objeto. Así mismo, reciben ayuda y estímulo de diversos agentes exteriores y transnacionales.

Por otro lado, en el nivel internacional se da un complejo *network* de relaciones político administrativas que, sin negar los diferentes intereses nacionales, establecen una agenda común a la mayor cantidad de Estados posible. Los límites entre la política doméstica y la internacional se vuelven porosos, permitiendo la penetración de elementos locales e internacionales dentro de una y otra esfera.

En este mapa de situación, quienes ignoren las repercusiones internacionales en favor de sus intereses nacionales; o por el contrario, quienes satisfagan las demandas internacionales en detrimento de sus propios grupos de interés domésticos, enfrentarán elevados niveles de conflicto en una u otra "mesa" del juego. Las negociaciones entre uno y otro nivel serán las encargadas de mantener un nivel aceptable de tensión. Este tipo de comportamiento genera lo que Wessels denomina "interdependencia persistente". Es decir, la cooperación internacional lleva a moldear las expectativas de manera tal que se genera cierta persistencia en la dirección de la política moderna. En esta racionalidad, los actores deben evitar incurrir en errores graves en cualquiera de las dos esferas, tanto la nacional como la internacional.

Por otro lado, y es importante mencionarlo, Europa comparte una historia común, lo cual genera un valor agregado de corte cultural compartido que no debe ser desestimado. O'Neill señala que la cooperación también surge del resultado de la ecuación entre tener "buenos recuerdos" en mayor cantidad que "malos recuerdos".

Pontland define al régimen resultante como “federalismo cooperativo” en tanto que coexisten una gran variedad de relaciones simultáneas entre las diferentes unidades de un “Estado federal”. Hay actividades coordinadas, y actividades descoordinadas; hay cooperación y conflicto, ambos elementos al mismo tiempo. El régimen de federalismo cooperativo es un híbrido que tiene su propia lógica intrínseca, en tanto que el federalismo europeo es multicultural, multilingüístico y multiétnico. De ninguna manera se parece al federalismo americano.

Por otro lado, se da una superposición de jurisdicciones, donde las partes no pueden actuar de manera autónoma pero tampoco lo puede hacer el centro. Ambos se reconocen mutuamente con diferentes cuotas de poder superpuesto.

Asimismo, es interesante reconocer en este sentido, que los tratados fundacionales han instalado un sistema de toma de decisiones que combinan elementos supranacionales como así también intergubernamentales. O'Neill señala que Maastricht no ha hecho más que profundizar esta paradoja, sin intención alguna de resolverla.

El marco teórico aplicado al caso Dinamarca

La paradoja de la cooperación vs. conflicto parece, en este marco teórico, sino resuelta al menos enunciada como lógica intrínseca del modelo de interdependencia compleja.

Dentro de lo que ha sido la historia del proceso de integración europea, podremos identificar un sinnúmero de fracasos y otro mayor de éxitos, que fueron escribiendo el recorrido histórico de la Unión Europea.

En el caso concreto de la relación Dinamarca-Unión Europea, podemos enumerar momentos donde triunfaron los esfuerzos pro-integracionistas; y momentos donde fracasaron. Dinamarca funcionó como unidad funcional a esta integración en 1972, cuando el pueblo aceptó su incorporación como Estado